

Perkembangan Pemerintahan dan Otonomi Daerah Pada Era Pemerintahan Hindia Belanda

Akadun¹

Abstract

Political ethics brought major changes in the joints of life in the Netherland-Indies, both from the socio-cultural, economic, political and especially from the aspect of the Netherlands-Indies government system that did political decentralization in the Dutch East Indies. Although the Netherland colonial government introduced a system of decentralization in running the government, but its main purpose is to retain power in the Netherlands-Indies not for the welfare of society. Therefore deconcentration more dominant than a decentralized system of government devolution in the Netherlands-Indies. Thus, administrative state more is developed than public administration in system of government in the Netherlands-Indies.

Keywords: power, politics of ethics, decentralization, deconcentration, devolution, welfare.

Politik etik membawa perubahan besar dalam sendi-sendi kehidupan di Hindia Belanda, baik dari sosial budaya, ekonomi, dan politik terutama dari segi sistem pemerintahan Hindia Belanda yang melakukan politik desentralisasi di Hindia Belanda. Meskipun pemerintahan kolonial Belanda memperkenalkan sistem desentralisasi dalam menjalankan pemerintahan, akan tetapi tujuan utamanya adalah mempertahankan kekuasaan Belanda di Hindia Belanda bukan untuk kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu dekonsentrasi lebih dominan ketimbang devolusi dalam sistem desentralisasi pemerintahan Hindia Belanda tersebut. Demikian juga praktek negara administrasi lebih dikembangkan ketimbang administrasi publik dalam sistem pemerintahan Hindia Belanda.

Kata-kata kunci: kekuasaan, politik etik, desentralisasi, dekonsentrasi, devolusi, kesejahteraan.

PENDAHULUAN

Pembukaan UUD 1945 menyebutkan, tujuan bernegara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta mewujudkan perdamaian dunia. Tujuan berbangsa dan bernegara tersebut diatur dalam konstitusi negara yaitu UUD 1945. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut, UUD 1945 menggariskan bahwa bentuk dan sistem pemerintahan negara adalah negara kesatuan, negara hukum, dan negara demokrasi (Tim Penyusun LAN RI, 2003:40-72).

Bentuk dan sistem pemerintahan negara diderivasi ke dalam sistem organisasi pemerintahan negara yang harus berpegang pada

prinsip kesatuan pemerintahan, kedaulatan rakyat, presidensiil, pembagian daerah, desentralisasi, supremasi hukum, dan pertanggungjawaban (Tim Penyusun LAN RI, 2003: 86-89). Dari kedua rujukan ini dapat disimpulkan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia mengacu kepada sistem kesatuan yang desentralisasi, demokrasi, dan supremasi hukum. Implikasinya penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia wajib dijalankan secara desentralisasi dalam rangka mencapai tujuan negara.

Secara praksis, selama ini desentralisasi belum dapat menghadirkan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia. Dalam sejarah pelaksanaan desentralisasi di Indonesia lebih banyak ditujukan memupuk kekuasaan negara dan elit pemerintah (politik) di pusat maupun di

¹ Akadun, Staf Pengajar STIA 11 April Sumedang, e-mail: duniausaha2005@yahoo.co.id, HP: 08157117975

daerah ketimbang meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kondisi seperti itu bukan tanpa alasan baik ditinjau dari segi teoretis-konseptual, historis, kultural maupun politik.

Desentralisasi secara konseptual menurut Rondinelli dan Cheema (1983:18-25) memiliki empat bentuk varian, yaitu dekonsentrasi, delegasi kepada agen-agen semiotonom atau parastatal, dan devolusi kepada pemerintah-pemerintah lokal, dan transfer fungsi dari lembaga-lembaga publik kepada lembaga-lembaga non-pemerintah.

Devolusi merupakan bentuk desentralisasi yang mencoba membuat atau memperkuat kebebasan unit-unit pemerintahan melalui devolusi fungsi dan kewenangan. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membuat unit pemerintah baru yang diluar kontrol langsung pemerintah pusat. Tidak setiap kebijakan desentralisasi melahirkan pemerintah dan otonomi daerah. Hanya devolusi yang melahirkan pemerintahan dan otonomi daerah. Karena itu prinsip desentralisasi tidak selalu melahirkan pemerintahan dan otonomi daerah. Apalagi ada adagium bahwa tidak ada desentralisasi yang seratus persen, akan tetapi yang seratus persen adalah sentralisasi.

Secara historis, penyelenggaraan pemerintahan dipengaruhi oleh asas dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan pada era kolonial Belanda maupun pendudukan Jepang, bahkan era kerajaan-kerajaan nusantara sebelum datangnya masa pemerintahan kolonial. Padahal pada penyelenggaraan pemerintahan baik pada masa kerajaan, penjajahan Belanda, maupun pendudukan Jepang memiliki tujuan yang berbeda dengan era pemerintahan Indonesia merdeka.

Secara kultural, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dipengaruhi budaya feodal dan patrimonial (Santoso, 1995:53; Setiawan, 1998:6; Akadun, 2005:11). Budaya feodal dan patrimonial memiliki kecenderungan bahwa kekuasaan itu memusat di satu tangan atau satu lembaga. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan cenderung

sentralistik dan otoriter. Selama bangsa Indonesia tidak melepaskan diri dari budaya feodal dan patrimonial maka pemerintahan dan otonomi daerah cenderung termarginalkan.

Secara politis, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dipengaruhi elit-elit yang sedang berkuasa (*the rulling class*) baik di tingkat pusat maupun daerah. Keberhasilan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sangat tergantung *good will the rulling class*.

VARIAN DESENTRALISASI

Sejarah perkembangan pemerintahan dan otonomi daerah di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari paradigma dan model desentralisasi ala pemerintahan Hindia Belanda. Tidak sedikit sisi positif dari paradigma dan model desentralisasi pemerintahan Hindia Belanda, akan tetapi bagaimanapun juga paradigma desentralisasi pemerintahan Hindia Belanda bertujuan memupuk dan mempertahankan kekuasaan lebih kental ketimbang mensejahterakan rakyat—dekonsentrasi lebih dominan ketimbang devolusi.

Dekonsentrasi merupakan redistribusi tanggungjawab administratif yang masih dalam kekuasaan pemerintah pusat. Dapat dikatakan pula bahwa dekonsentrasi merupakan pergeseran beban kerja dari kementerian atau lembaga pemerintah pusat kepada staf lapangannya sendiri yang ditempatkan pada kantor-kantor di luar ibukota negara, tanpa pemindahan kekuasaan untuk membuat keputusan atau menggunakan diskresi dalam melaksanakan pekerjaan mereka.

Delegasi merupakan bentuk desentralisasi yang memberikan delegasi pembuatan keputusan dan kewenangan manajemen untuk fungsi-fungsi khusus kepada organisasi yang tidak di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Delegasi fungsi dari pemerintah pusat kepada organisasi seperti korporasi publik, badan otoritas perencanaan regional dan pembangunan wilayah, badan multitujuan dan tujuan fungsional tunggal dan unit implementasi proyek khusus lebih

mencerminkan bentuk desentralisasi lebih luas daripada dekonsentrasi administratif.

Devolusi merupakan bentuk desentralisasi yang mencoba membuat atau memperkuat kebebasan unit-unit pemerintahan melalui devolusi fungsi dan kewenangan. Devolusi memiliki beberapa karakteristik. Pertama, unit pemerintah lokal yang otonom, independen, secara jelas dipersepsi sebagai pemisahan tingkat pemerintah yang mana kekuasaan pusat digunakan sangat sedikit atau tidak ada kontrol secara langsung. Kedua, pemerintah lokal memiliki batas-batas geografis yang diakui secara jelas dan absah dalam mana pemerintah lokal menggunakan kewenangan dan melakukan fungsi-fungsi publik. Ketiga, pemerintah lokal mempunyai status korporat dan kekuasaan untuk mengamankan sumber daya dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Keempat, devolusi menyatakan secara tidak langsung kebutuhan untuk mengembangkan pemerintah lokal sebagai institusi yang dipersepsi oleh warga negara lokal sebagai organisasi yang memberikan pelayanan yang memuaskan kebutuhan mereka dan unit pemerintahan.

Transfer fungsi dari pemerintah kepada lembaga-lembaga non-pemerintah terutama transfer perencanaan dan tanggung jawab administratif serta fungsi-fungsi publik dari pemerintah kepada masyarakat madani, privat sektor atau lembaga-lembaga non-pemerintah lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, tidak setiap kebijakan desentralisasi melahirkan pemerintah dan otonomi daerah. Hanya devolusi yang melahirkan pemerintahan dan otonomi daerah. Karena itu, prinsip desentralisasi tidak selalu melahirkan pemerintahan dan otonomi daerah.

Secara historis, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dipengaruhi oleh asas dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan pada era kolonial Belanda. Padahal pada penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda memiliki tujuan yang berbeda dengan era pemerintahan Indonesia merdeka. Oleh karena itu, pengkajian segi-segi positif maupun negatif penyelenggaraan pemerintahan

dan otonomi daerah pada era pemerintahan Hindia Belanda sangat urgen.

MUNCULNYA SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

Secara historis, kolonialisme Belanda di Indonesia dibagi menjadi dua babakan sejarah, yaitu masa *Verenigde Oostindische Compagnie* atau VOC (Perusahaan Hindia Timur Belanda) yang berkuasa tahun 1602-1799 dan Pemerintahan Hindia Belanda yang berkuasa tahun 1801-1942. Keduanya memiliki tujuan yang sama yaitu bagaimana mempertahankan kekuasaan kolonial Belanda di Nusantara atau Hindia Timur. Meskipun demikian, pada perjalanannya, semangat perlawanan rakyat di beberapa bagian nusantara, pergerakan nasional, tekanan politik di dalam negeri Belanda sendiri serta transformasi kolonialisme gaya lama menjadi kolonialisme gaya baru merubah kebijakan Pemerintah Belanda di tanah jajahannya Hindia Belanda.

Pada 1901 pihak Belanda mengadopsi apa yang mereka sebut Kebijakan Beretika (bahasa Belanda: *Ethische Politiek*), yang termasuk investasi yang lebih besar dalam pendidikan bagi orang-orang pribumi, dan sedikit perubahan politik. Di bawah gubernur-jendral J.B. van Heutsz pemerintah Hindia-Belanda memperpanjang kekuasaan kolonial secara langsung di Hindia-Belanda, dan dengan itu mendirikan fondasi bagi negara Indonesia saat ini.

Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch-Indie (S 1885/2) merupakan peraturan dasar ketatanegaraan pemerintahan Hindia Belanda semula tidak mengenal desentralisasi. Menurut *Reglement* tersebut Hindia Belanda adalah suatu *gecentraliseerd geregeerd land* (wilayah yang diperintah secara sentralistis). Namun demikian, pada pemerintahan yang sentralistis tersebut dijalankan dekonsentrasi, yaitu tugas pemerintahan dilimpahkan dari aparatur pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatnya secara hirarkhis. Setiap pejabat pusat yang tersebar di seluruh wilayah negara ditunjuk

suatu lingkungan wilayah jabatan yang dikenal sebagai daerah administratif. Dalam *reglement* ini, daerah Jawa terbagi dalam daerah-daerah administratif *gewest* (kemudian disebut *residentie*) yang masing-masing selanjutnya terbagi dalam *afdeeling*, *district*, dan *onderdistrict* (The Liang Gie, 1993: 12-15).

Munculnya gerakan *Ethische Politiek* yang menghendaki agar politik kolonial tidak semata-mata bertujuan mengeduk kekayaan bumi Indonesia saja melainkan juga hendaknya meningkatkan taraf kecerdasan dan kehidupan rakyat Indonesia berpengaruh kepada paradigma susunan pemerintahan Hindia Belanda yang sentralistis. Implikasi politik etis tersebut, tugas pemerintahan bertambah luas dan banyak sehingga tidaklah mungkin seluruhnya diselenggarakan dari pusat. Berdasarkan alasan tersebut di atas maka pemerintah Kerajaan Belanda menetapkan *Wet houdende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch-Indie* pada tahun 1903 (S 1903/329) (The Liang Gie, 1993: 15-16).

Decentralisatiewet 1903 menambah *Reglement* peraturan dasar ketatanegaraan Hindia Belanda dengan 3 pasal baru (pasal 68a, 68b, dan 68c) yang memungkinkan pembentukan *gewest* atau bagian dari *gewest* yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan daerah tersebut. Pengurusan keuangan dilakukan oleh sebuah *raad* (dewan) yang dibentuk di masing-masing daerah.

Decentralisatiewet 1903 dioperasionalkan lebih lanjut dengan *Decentralisatiebesluit* (S 1905/137) dan *Locale Radeordinnatie* (S 1905/181). Menurut kedua peraturan ini, daerah yang diberi keuangan tersendiri disebut *Locaal Ressort*, sedangkan *raad*-nya disebut *Locale Raad* (Dewan Setempat). *Locale Raad* dibedakan dalam *Gewestelijke Raad* (bagi *gewest*) dan *Plaatselijke Raad* (*raad* yang dibentuk untuk bagian dari *gewest*). *Raad* untuk bagian dari *gewest* yang berupa kota dinamakan juga *Gemeenteraad*. Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut di atas, di Hindia Belanda terbentuk daerah-daerah dengan keuangan dan

aparatur pemerintahan daerah sendiri, misalnya *Gemeente Batavia*, *Gewest Batam*, atau bagian dari *gewest Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra*.

Adapun ciri-ciri pokok desentralisasi Hindia Belanda menurut perundang-undangan sejak 1903 (The Liang Gie, 1993: 16-17) adalah:

1. Pemberian peluang pembentukan suatu daerah dengan keuangan sendiri untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan sendiri yang pengelolaannya dilakukan oleh *raad*.
2. Bagi daerah-daerah yang dianggap telah memenuhi syarat-syaratnya, maka setiap kali *ordonantie* pembentukan dipisahkanlah sejumlah uang setiap tahun dari kas negara untuk diserahkan kepada daerah tersebut serta dibentuk *raad*-nya yang bersangkutan.
3. Untuk *gewestelijke raad* jabatan ketuanya dipegang oleh pejabat pusat yang menjadi kepala *gewest* yang bersangkutan, sedangkan untuk daerah-daerah lainnya ditunjuk dalam *ordonantie* pembentukan. Hal ini juga biasanya dijabat oleh pejabat pusat yang menjadi kepala daerah administratif.
4. Para anggota *locale raad* untuk sebagian diangkat, untuk sebagian duduk karena jabatannya dalam pemerintahan, dan untuk sebagian lagi dipilih, kecuali *gemeenteraad* yang sejak 1917 semua anggotanya dipilih. Masa jabatan keanggotaannya sampai 1925 ditetapkan untuk 6 tahun, setelah itu diubah menjadi 4 tahun.
5. *Locale raad* berwenang menetapkan *locale verordeningen* (peraturan setempat) mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan-kepentingan daerahnya sepanjang belum diatur dalam peraturan-peraturan pusat.
6. Pengawasan terhadap daerah baik berupa kewajiban daerah untuk meminta pengesahan terlebih dahulu bagi keputusannya maupun hak menunda atau membatalkan keputusan daerah berada di tangan *Gouverneur-Generaal* Hindia Belanda. Pejabat ini berhak juga mengatur

hal-hal yang dilalaikan oleh *locale raad*.

Meskipun telah diberikan keuangan sendiri, daerah-daerah merasa tidak puas karena terlampau sedikit keuangan dan kewenangan yang diserahkan kepada daerah. Masyarakat menuntut diberikan wewenang yang lebih luas dalam bidang pemerintahan. Karena itu pada tahun 1917, pemerintah Belanda memenuhi tuntutan tersebut dengan mendirikan *volksraad* (S 1917/ 114), sedangkan terhadap pejabat-pejabat pemerintahan umum bangsa Indonesia (*Inlandsche bestuursambtenaren*) dijalankan politik "*ontvoogding*" dengan memberikan kekuasaan yang lebih banyak kepada mereka (S 1918/ 684).

Pada tahun 1922 dijalankan pembaruan pemerintahan yang memungkinkan penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi yang lebih luas dengan ditetapkannya *Wet opt de Bestuurshervorming* (S 1922/ 216). Tujuan wet ini menitikberatkan pada pembentukan badan-badan pemerintahan baru di mana penduduk asli, dengan pemberian hak untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembebanan, dengan pertanggungjawaban sebagai akibat dari pemberian hak tadi, dengan lambat laun dapat memperoleh pengalaman politik (*politieke schooling*) yang mutlak harus dimiliki untuk pada akhirnya dapat diberikan kepada Hindia Belanda suatu pemerintahan bebas nyata dalam lingkungan ikatan Kerajaan Belanda (The Liang Gie, 1993: 17; Syaukani dkk, 2002: 50).

Peraturan pelaksanaan *Bestuurshervormingswet* 1922 adalah *Provincie-ordinantie* (S 1924/78), *Regentchapsordonantie* (S 1924/79), dan *Stadsgemeente-ordonantie* (S 1926/365). Berdasarkan ketiga *ordonantie* tersebut di Jawa dan Madura terbentuklah berbagai *provincie*, *regenschap*, dan *stadsgemeente* yang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Contohnya *Provincie West Java* (S 1925/378), *Regentchap Batavia* (S 1925/ 382), atau *stadsgemeente Meester Cornelis* (S 1926/367). Terbentuknya daerah-daerah otonom baru itu,

maka pelbagai *local resort* dihapuskan. Untuk di luar Jawa dan Madura ditetapkan *Groepsgemeen-schapsordonantie* (S 1937/ 464) dan *Stadsgemeente-ordonantie Buitengewesten* (S 1938/ 131). Berdasarkan peraturan ini terbentuklah beberapa *groepsgemeenschap* (daerah yang umumnya meliputi suatu *volksgemeenschap*) dan *stadsgemeente* misalnya *Groupsgemeenschap Minangkabau* (S 1938/132) dan *Stadsgemeente Makassar* (S 1938/718). Di samping itu terdapat pula *local resort* di sana-sini berdasarkan *Decentralisatiewet* 1903 (The Liang Gie, 1993: 17-18), Syaukani dkk., 2002: 50-51).

Pembaruan pemerintahan mulai tahun 1922 dimaksudkan untuk memberikan otonomi lebih besar kepada Pemerintah daerah agar menjadi lebih efektif dalam menjalankan aktivitasnya. Namun demikian, pembaharuan tersebut hanya menyangkut: (1) memberikan kewenangan lebih besar kepada pejabat-pejabat Belanda yang ditugaskan di wilayah; (2) memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pejabat-pejabat pribumi; (3) melibatkan unsur-unsur progresif yang ada di daerah untuk ikut berpartisipasi dalam menjalankan pemerintahan di daerah (Suwandi, 2006). Oleh karena itu, dari pembaruan pemerintahan hanya memperkuat kekuasaan Belanda di Indonesia, sangat jauh untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

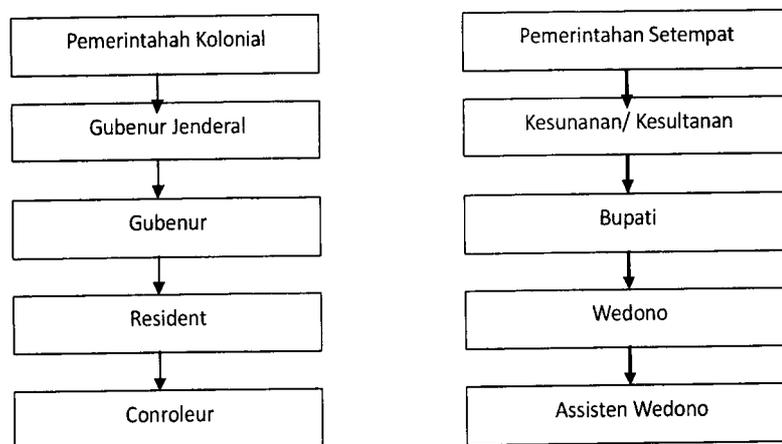
DUALISME PEMERINTAHAN

Pembentukan daerah-daerah otonom sejak 1903 oleh Pemerintah Hindia Belanda dilakukan dalam lingkungan wilayah yang langsung dikuasainya (*Direct bestuur gebied/ Gouvernementsgebied*). Akan tetapi dalam *Gouvernementsgebied* itu terdapat pula daerah-daerah otonom lainnya, yaitu persekutuan-persekutuan masyarakat adat asli Indonesia, seperti desa, huta, kuria, marga dan nagari. Untuk kepentingan politik kolonialnya, Pemerintah Hindia Belanda memperkenankan persekutuan-persekutuan masyarakat adat mempunyai alat-alat pemerintahan sendiri dan mengatur kepentingan-kepentingan daerahnya.

Di samping pemerintahan yang dijalankan langsung oleh pihak kolonial Belanda, terdapat juga daerah-daerah yang wilayahnya tidak secara langsung dikuasai Pemerintah Hindia Belanda, daerah-daerah ini disebut Swapraja yang diperintah oleh raja-raja pribumi setempat. Raja-raja tersebut diakui haknya untuk memerintah di wilayahnya asalkan mereka mengakui dan tunduk kepada kekuasaan pemerintah kolonial atas wilayah mereka. Raja-raja tersebut diberi kewenangan untuk memerintah wilayahnya menurut adat dan tradisi daerah yang bersangkutan, sepanjang mereka tunduk kepada pemerintah kolonial Belanda. Raja-raja tersebut memerintah wilayahnya berdasarkan kontrak politik yang ditandatangani dengan Belanda dan diberikan tugas untuk menjalankan beberapa tugas pusat atas nama pemerintah kolonial. Beberapa kerajaan di antaranya Yogyakarta, Surakarta, Deli, Bone (Oentarto SM dkk, 2004: 72-72).

Oleh karena itu, pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, masyarakat dihadapkan pada dua administrasi pemerintahan, yaitu pertama, pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang dipimpin oleh seorang Gubernur Jenderal yang merupakan wakil dari Pemerintahan Kerajaan Belanda. Di bawah Gubernur Jenderal ada sejumlah Residen yang menjalankan roda pemerintahan *Provincie*, kemudian terdapat pula sejumlah *Controlier* dan *Asistant Controlier*. Kedua, administrasi Pemerintahan asli di bawah pemerintahan kerajaan yang membawahi sejumlah Bupati, yang kemudian terdapat sejumlah Wedana dan Asisten Wedana (Handinoto, 1992; Syauckani dkk., 2002: 52-53).

Dualisme pemerintahan di atas dapat dilukiskan dalam gambar 1 di bawah ini:



Sumber: Syauckani HR dkk, 2002: 53.

Gambar 1
Dualisme Pemerintaha Pada Era Hindia Belanda

Dalam pelaksanaan pemerintahan baik kekuasaan kerajaan (apalagi kolonial Hindia Belanda) lebih mengedepankan apa yang oleh Frederickson (1997) sebagai negara administrasi. Negara yang lebih mementingkan kepentingan birokrasi daripada kebutuhan rakyat. Negara di mana birokrasinya minta dilayani daripada melayani.

PENUTUP

Satu hal yang sangat menonjol dari warisan pemerintahan kolonial adalah kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada pusat pemerintahan, dan pola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertingkat, serta tujuan penyelenggaraan pemerintahan adalah alat untuk memupuk kekuasaan pemerintah pusat (baca penguasa di

pusat) ketimbang meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kecenderungan dari era Pemerintahan Hindia, pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan lebih menonjol ketimbang devolusi. Kondisi ini mengakibatkan sentralisasi lebih dominan ketimbang otonomi daerah karena hanya devolusi yang melahirkan otonomi daerah.

Dualisme pemerintahan terjadi pada era kolonial Belanda di mana setiap pejabat pemerintahan setempat (pribumi) disandingkan dengan pejabat pemerintahan kolonial di mana pejabat pemerintahan kolonial Belanda (*inlandsch bestuur*) mengawasi dan memata-matai sikap dan perilaku pejabat pemerintahan setempat (pangreh praja). Dualisme pemerintahan ini terjadi juga di era Indonesia merdeka di mana ada pejabat pemerintah pusat (asas dekonsentrasi) dan ada pejabat daerah (asas devolusi).

Pelaksanaan desentralisasi di era kemerdekaan yang mengadopsi jiwa pelaksanaan desentralisasi pada era penjajahan Belanda di mana daerah menjadi alat kepentingan pusat untuk mempertahankan kekuasaannya mengakibatkan kegagalan pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, manakala pelaksanaan desentralisasi pada era kemerdekaan masih mengadopsi jiwa desentralisasi era penjajahan Belanda, maka terjadinya penjajahan bangsa Indonesia oleh bangsa sendiri.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia selama ini masih belum memenuhi harapan dan tujuannya yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, tidaklah tepat apabila kita menyalahkan pelaksanaan otonomi daerah. Karena seperti dikemukakan oleh Iglesias (Kaho, 1997:59), keberhasilan dari pelaksanaan otonomi daerah ditentukan oleh beberapa faktor, yaitu: sumber daya, struktur, support, dan kepemimpinan. Bisa jadi, kegagalan pelaksanaan otonomi daerah lebih diakibatkan sumber daya, struktur, dukungan ditujukan untuk memupuk kekuasaan elit politik dan elit birokrasi baik di pusat maupun daerah.

Dengan demikian pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia akan berhasil manakala

setiap pemimpin politik maupun birokrasi baik di pusat maupun di daerah mampu mengelola sumber daya, membuat struktur, dan menciptakan dukungan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui berbagai bentuk pelayanan kepada masyarakat tidak hanya demi kekuasaan pemimpin atau sekelompok orang. Di samping itu juga, dalam pelaksanaan otonomi daerah, para elit politik dan birokrasi di tingkat pusat maupun daerah harus meninggalkan kultur feodal.

DAFTAR PUSTAKA

- Handinoto, 1992, *Alun-Alun Sebagai identitas Kota Jawa, Dulu dan Sekarang*, <http://tportoko.petra.ac.id> (tanggal 4 Mei 2010)/User-files/81-005/Alun-alun/df.
- Kaho, R, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Yogyakarta.
- M. D. Poesponegoro, dan Nugroho Notosusanto, 1984, *Sejarah Nasional IV*, PN Balai Pustaka, Jakarta.
- Oentarto SM, I Made Suwandi, Dodi Riyadmadji, 2004, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta.
- Rondinelli, D. A. dan G. Shabbir Cheema, 1983, *Implementing Decentralization Policies: An Introduction (Decentralization and Development)*, Sage Publications, Beverly Hill.
- Suwandi, M, 2006, *Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia Dari Masa Ke Masa*, Seminar Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Qua Vadis?, IPDN, Jatingor Sumedang.
- Syaukani HR, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- The Liang Gie, 1993, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI* jilid I dan II, Liberti, Yogyakarta.